

未成年人罪错分级干预制度的完善策略

高维俭

近年来，我国低龄未成年人严重暴力事件频繁曝光，引发社会对事件原因、法律责任追究以及相关社会治理策略的深入思考。3月1日，最高人民检察院表示，拟联合有关职能部门共同出台《关于加强未成年人罪错行为分级干预矫治的意见》，以令相关法律法规及政策精神更为切实可行。对此，笔者认为确有必要，并就其中的五个重点问题提出意见或建议。

未成年人罪错分级干预制度的基础理念

关于未成年人罪错分级干预制度的基础理念问题，有三点需要重点强调，即出发点、归宿点和基本原则。

未成年人罪错分级干预制度的基本法律属性为未成年人监护制度，或者说，其权利义务来源于未成年人监护法律关系，这是该制度的理论逻辑出发点。这一制度的方方面面皆与未成年人监护制度息息相关，涉及监督监护（如责令严加管教、训诫监护人、剥夺监护权），辅助监护（如亲职教育、管理教育、矫治教育、观护帮教、社工介入），临时监护（如合适成年人到场），以及替代监护和国家监护（如专门教育以及专门矫治教育）。申言之，未成年人罪错分级干预制度是一系列特别的未成年人监护制度。这一法理基础，有必要在相关规范性文件中予以明确。

促进未成年人健康成长，是所有未成年人法律规范的基本宗旨和归宿点，未成年人罪错分级干预制度也概莫能外。明确基本宗旨有助于相应制度规范设计的正确目标导向，并在基础理念上摒弃单纯或主流的控制监禁目的。这一基本宗旨也与未成年人监护法律关系的法理基础内在一致。

我国《未成年人保护法》明确规定了最有利于未成年人的基本原则。此基本原则是整个未成年人法律体系的基本原则。未成年人罪错分级干预制度的设计、完善和适用，都必须在此基本原则的指引下进行并接受其检验。这一点不容含糊，且需要适时的明确强调。

干预主体整体水平有待补齐与提升

干预主体的整体水平直接决定着未成年人罪错分级干预制度的效能。如下几点是未成年人罪错分级干预主体的整体水平提升的重点问题。

首先，应补齐少年警务短板。目前，我国少年警务没有获得应有的重视。尽管我国未成年人“两法”对于相应的专门机构和专业人员有着明确的提倡或指示，检察机关、审判机关和司法行政机关的相应专门机构也已有数十年的历史，但少年警务的专门机构仍基本处于缺失状态。同时，由于缺乏专业人员，没有系统的办案规则，常常在“一关了之”和“一放了之”之间进退失据。可以说，少年警务是未成年人罪错分级干预制度的关键一环，若此短板不能适时补齐，未成年人罪错分级干预制度必然效能堪忧。

□ 我国《未成年人保护法》明确规定了最有利于未成年人的基本原则。此基本原则是整个未成年人法律体系的基本原则。未成年人罪错分级干预制度的设计、完善和适用，都必须在此基本原则的指引下进行并接受其检验。

□ 未成年人罪错分级干预主体的整体水平直接决定着未成年人罪错分级干预制度的效能。建议补齐少年警务短板、提升社工组织作用、加强联合专业培训、倚重专门教育指导委员会的作用的同时，引入合理的程序规范。

□ 在相关的规范性文件中，有必要对此事实依据格局进行合理的调适，即明确人格事实的主流地位，即人格事实（人身危险性与矫治可能性）为主，行为事实（社会危害性与违法性）为辅。

其次，应提升社工组织作用。我国社工组织的发展非常迟滞，其资金来源、服务标准、介入机制及其专业化等，都是其发展的现实困境。目前，相关部门和专业人员都在力图改善相应问题。对此，建议可以考虑在未成年人罪错分级干预制度的相关规范性文件中予以适当规定，以加强相应的改善措施。

再次，应加强联合专业培训。未成年人罪错分级干预制度的高效实施，需要相应干预主体良好的专业化水平。这不仅需要干预主体的各个部门内部的专业培训，也需要相应部门之间的联合专业培训，以促进理念共通、人员沟通、规则协同以及实践协作。目前而言，前者较多，而后者较少，有待加强。

最后，应倚重专门教育指导委员会的作用。根据我国《预防未成年人犯罪法》的相关规定，在未成年人罪错分级干预制度体系中，专门教育指导委员会的角色非常特殊且重要。其一，其组织构成凝聚了政法机关、政府相关部门及社会组织的多条线力量，大体囊括所有类型的少年法治相关组织机构和人员；其二，其承担着未成年人罪错分级干预的最为“硬核”对象（实施严重不良行为且人身危险性显著的未成年人）的评估及指导工作；其三，其评估及指导工作内容不仅包括是否同意送交专门学校接受专门教育或专门矫治教育的问题，还更加应当包括是否同意的事实依据和正当理由，以及应当采取何种科学化、个别化的教育矫治方案的问题。

需特别强调的是，专门教育指导委员会的评估及指导工作应当具备合理的程序规范，如听证程序。对相关未成年人的人生发展及其监护人的监护权而言，专门教育的评估结果及决定无疑具有重大影响，必须慎重审查相应证据、事实及法律依据，悉心听取各方意见。同时，听证程序是一种“类司法化”的博弈程序，相关参与主体的角色应当合理设置，以避免角色冲突，影响案件的公正处理。为此，建议进行三方构架的设置，由检察院或法院的司法专业人员作为听证会主持人，公安机关和（或）教育行政部门作为提请方（拟决定方），未成年人及其监护人以及律师作为异议方。相关学校、社区和社工组织的代表可以列席听证会，发表意见。

建议将人格事实作为事实依据的主流

未成年人罪错分级干预需要具备充

分合理的事实依据。目前，相关法律只是规定了对刑事诉讼中的未成年犯罪嫌疑人或被告人进行社会调查，但在未成年人罪错分级干预制度的具体实践中，是否采取干预措施、采取何种干预措施以及如何教育矫治等一系列决定或判断，都需要相应的事实依据，故而针对相应未成年人的社会调查报告工作不可或缺。非但如此，还需要做实、做深、做全，方能全面查清相应未成年人的生理、心理和社会成长状况的人格事实，以及用以判定其人身危险性和矫治可能性的法律事实。

关于未成年人罪错分级干预的事实依据问题，我国相关法律规定主要明确了其行为事实依据，即主要根据相应罪错未成年人涉案行为的社会危害性及违法性程度来分级，以对应干预措施的强烈程度。这是显然的成年人法律思维，而非未成年人法律思维。在未成年人法律思维中，体现社会危害性及违法性程度的行为事实只是片段的事实，而体现人身危险性及矫治可能性的人格事实才是系统的事实，才是可供采取针对策略的原因事实，才是可供贯彻少年司法基本宗旨采取个别化的教育矫治措施的事实依据。因此，笔者建议，在相关的规范性文件中，有必要对此事实依据格局进行合理的调适，即明确人格事实的主流地位，即人格事实（人身危险性与矫治可能性）为主，行为事实（社会危害性与违法性）为辅。

应重点强调早期干预和系统干预

关于未成年人罪错分级干预的方式，应当重点强调早期干预和系统干预。

强调早期干预，即在时间纵向维度，强调福利及保护策略优于控制及处罚策略，强调非正式干预措施先于正式干预措施的策略，注重早发现“苗头”并“防患于未然”，以免陷入积重难返的“肥猪困局”。早期干预策略是最有利于未成年人基本原则的体现。

强调系统干预，即在空间横向维度，强调基于全息事实（人格事实和行为事实）对加害人、被害人和相应社会环境（家庭—学校—社区）所反映出来的原因因素进行系统化的干预措施，并重点强调对于罪错未成年人的教育矫治方案的科学化及个别化，兼顾被害人（尤其是未成年被害人）的保护、救助及预防措施。

分级干预制度应注重系统化衔接配合

未成年人罪错分级干预制度是多主体参与、多问题层级的规范体系，必然需要注重系统化的衔接配合机制问题。

结合我国法律规定及理论逻辑，我国未成年人罪错分级干预对象可分“三级六类”。“三级”划分的主要标准在于行为事实（社会危害性的大小）；每一级“两类”划分的主要标准在于人格事实（人身危险性以及矫治可能性的大小）。

第一级：一般不良行为的干预，其中分为两类，即身份违法行为的干预和一般违法行为的干预。

第二级：严重不良行为的干预，其中分为两类，即社区矫治性的干预和专门机构性的干预。

第三级：刑事犯罪行为的干预，其中分为两类，即社区矫正性的干预（管制、缓刑和假释）和监狱禁闭性的干预（主要是有期徒刑）。

强调分级主导，即强调各级各类的主导者应当具有牵头主导的责任意识；强调多方联动，即强调各个参与主体应当具有相互协作的配合意识。

就第一级而言，作为少年成长环境的责任主体（家庭—学校—社区）应为相应的主导者，或家庭为主（如责令管教、亲职教育），或学校为主（如《预防未成年人犯罪法》第31条规定的管理教育措施），或社区为主（如责令营业性网吧禁止未成年人进入）。其中，公安机关司法机关或相关行政执法机构的角色为监督者、推动者，社工组织、家庭、学校和社区之间可能需要相互配合，从而形成多方联动的机制。

就第二级而言，公安机关是矫治教育措施（社区矫治性的干预）的主导者，而教育行政部门是专门教育及专门矫治教育（专门机构性的干预）的主导者。其中，公安机关、教育行政部门、司法机关、社工组织以及家庭、学校和社区，都可能需要配合协作。

就第三级而言，司法机关是主导者。其中，具有起诉裁量权的检察机关一方面可以针对附条件不起诉的罪错未成年人采取为期六个月至一年的考察帮教措施（类似于缓刑考验及社区矫正措施），另一方面可以针对相对不起诉的罪错未成年人采取“降级”的处理措施，如建议公安机关采取矫治教育、专门教育或专门矫治教育的措施。作为审判机关的人民法院可以根据罪错未成年人的人身危险性大小，依法裁量缓刑和实刑，并为假释裁定。相关的多方联动机制，依法同理。

（作者系华东政法大学青少年司法研究院院长、教授、博导，国务院儿童工作智库专家）



扫描左侧二维码关注